

## El Tribunal Constitucional analizará la constitucionalidad de la Ley 31018, que suspende el cobro de peajes a nivel nacional

Como es de público conocimiento, la Ley 31018 que “suspende el cobro de peajes en la red vial nacional, departamental y local concesionada, durante el estado de emergencia declarado a causa del brote del Covid-19” (en adelante, la **Ley**) ha sido cuestionada en sede constitucional. Además de la demanda de inconstitucionalidad interpuesta por el Ejecutivo ante el Tribunal Constitucional, algunas concesionarias también han interpuesto demandas de amparo buscando la inaplicación de la Ley a su caso concreto.

En el caso de la demanda de inconstitucionalidad, a inicios de junio el Tribunal Constitucional decidió admitirla a trámite. Esto significa que, durante las siguientes semanas (o meses), el máximo intérprete de la Constitución en el país analizará y determinará la constitucionalidad en abstracto de la Ley.

### Principales cuestionamientos formulados en la demanda del Ejecutivo:

Por la forma, el Ejecutivo cuestiona la competencia del Congreso para establecer medidas que, como la suspensión del cobro de peajes, están relacionadas con el Estado de Emergencia decretado por el poder demandante. De esta manera, el Tribunal Constitucional deberá analizar el artículo 137 de la Constitución para determinar si, siendo el Ejecutivo el único competente para declarar el Estado de Emergencia en el país<sup>(1)</sup>, la exclusividad conferida sobre dicha competencia se extiende también a las medidas a implementarse a propósito de la emergencia; sin tal exclusividad, podría considerarse que el Congreso sí es competente (o quizá co-competente) para dictar medidas como la contenida en la Ley.

Por el fondo, el Ejecutivo denuncia principalmente lo siguiente:

- (i) Violación al principio de iniciativa privada. Se alega que, conforme al artículo 58 de la Constitución, el Estado promueve la iniciativa privada en el marco de una economía social de mercado. De esa manera, en el caso de los contratos de Asociación Público-Privada, el Estado otorga determinadas garantías que permiten promover la inversión sin temor a posteriores decisiones que afecten la contratación.

---

(1) Por Decreto Supremo 044-2020-PCM se decretó el Estado de Emergencia. Esta misma norma, en su artículo 4, dispuso un conjunto de medidas restrictivas de ejercicio de libertad de tránsito.

Sin embargo, la falta de ingresos por la suspensión del cobro de peajes, establecido por la Ley, impediría que determinados concesionarios cumplan con sus obligaciones. En efecto, para el Ejecutivo la Ley no habría tenido en consideración que, para determinados contratos de concesión<sup>(2)</sup>, los ingresos provenientes del cobro de peajes permiten, por ejemplo, la seguridad vial (e.g., el mantenimiento de carreteras o la provisión de ambulancias) y, con ello, la vida y la salud de las personas, o el retorno de la inversión efectuada por el concesionario. Lo que sería aún más grave, a criterio del Ejecutivo, es que la falta de cobro de peajes en el caso de concesiones autofinanciadas pone en riesgo la viabilidad del proyecto de inversión.

- (ii) Violación al derecho de libertad de contratar. Se alega que, conforme al artículo 62 de la Constitución, el Estado garantiza la libertad de las partes para pactar válidamente conforme a la normativa vigente, impidiéndole modificar términos contractuales a través de “*leyes u otras disposiciones de cualquier clase*”. Sin embargo, la Ley viola esta norma constitucional al modificar unilateralmente contratos de concesión en el marco de Asociaciones Público-Privadas en lo referido al cobro de peajes y compensaciones.

### **Comentario:**

La acción de inconstitucionalidad se limita a analizar la constitucionalidad de una norma en abstracto, ergo, no ingresa al análisis de un caso específico como ocurre en el amparo. Por eso, tomando como referencia la situación descrita en la demanda del Ejecutivo, podrían existir concesionarios que, de considerarse afectados por la Ley, pretendan su inaplicación por violaciones parecidas a las descritas o por afectaciones más concretas como al derecho de propiedad o, incluso, supuestos de expropiación indirecta.

De hecho, la justicia constitucional ya ha tenido oportunidad de analizar y decidir provisionalmente sobre esta controversia, concediendo una medida cautelar a las concesionarias DEVIANDES, LIMA EXPRESA y COVIDA, y suspendiendo los efectos de la Ley a su caso concreto<sup>(3)</sup>, por consideraciones similares a las planteadas por el Ejecutivo.

---

(2) En la demanda se hace la distinción entre contratos de concesión cofinanciados (donde el Estado asume los costos de la oferta) de los autofinanciados (donde el concesionario asume los costos de la oferta). Para el Ejecutivo, son las concesiones autofinanciadas las que se ven afectadas con esta ley pues dependen del cobro de peajes para mantenerse en operación, cumplir con sus obligaciones contractuales y, finalmente, recuperar su inversión.

(3) Publicado en: <https://rpp.pe/politica/judiciales/deviandes-poder-judicial-suspende-efectos-de-la-ley-que-exonera-cobro-de-peajes-en-caso-de-la-concesionaria-noticia-1273947?ref=rpp>

Oportunamente, el Tribunal Constitucional deberá poner fin a este conflicto analizando la Ley y sus efectos desde la óptica del *test* de proporcionalidad correspondiente, para así confirmar o no su constitucionalidad y legitimidad.

Para más información, por favor contáctese con Víctor García Toma, Diego Martínez Villacorta o Chiara Crestani Queirolo.



**Víctor García Toma**  
Tlf: +51 6159090  
Anexo: 1180  
vgarcía@bvu.pe



**Diego Martínez Villacorta**  
Tlf: +51 959749503  
dmartinez@bvu.pe



**Chiara Crestani**  
Tlf: +51 6159090  
Anexo: 1364  
ccrestani@bvu.pe